



ภาคเกษตรไทยในปัจจุบัน

ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่มีบทบาทและความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยเริ่มพัฒนาประเทศโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ภาคเกษตรกรรมก็เริ่มมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศน้อยลงไปโดยลำดับ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากนโยบายที่วางไว้ส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ถึงกระนั้นก็ตามภาคเกษตรกรรมก็ยังคงมีบทบาทและความสำคัญอยู่มากต่อประชากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชนบท ในบทนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทและความสำคัญของภาคเกษตรไทยทั้งที่เคยเป็นมาในอดีตและที่ยังมีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งโครงสร้างและปัญหาของภาคเกษตรไทยในปัจจุบันให้ทราบโดยสังเขป

ภาคเกษตรกรรมกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม

เศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตได้มีการพึ่งพิงภาคการเกษตรเป็นหลัก โดยจะเห็นได้ว่ก่อนที่จะมีการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศนั้น ประชากรมากกว่าร้อยละ 80 ของประเทศอาศัยอยู่ในชนบทและประกอบอาชีพทางการเกษตร ภาคการเกษตรจึงเป็นทั้งแหล่งอาชีพและแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของประชากรไทยในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก จึงได้ส่งผลให้บทบาทของภาคเกษตรที่มีต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมลดลงตามลำดับ และบทบาทของภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นทุกขณะ และส่งผลไปถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและการส่งออกของประเทศ ซึ่งพอจะสรุปเป็นเรื่อง ๆ ได้ดังนี้

1. บทบาทด้านการผลิต

นับตั้งแต่ได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ผลผลิตภาคเกษตรของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี มูลค่าผลผลิตภาคเกษตรเพิ่มจาก 25,914 ล้านบาท

ในปี 2504 มาเป็น 90,711 ในปี 2533 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 3.5 เท่า โดยมีการขยายตัวสูงสุดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จากนั้นอัตราการขยายตัวได้ลดลงอย่างช้า ๆ ซึ่งสาเหตุสำคัญอาจจะเนื่องมาจากโอกาสในการบุกเบิกพื้นที่ว่างเปล่าและพื้นที่ป่ามาขยายเป็นพื้นที่เพาะปลูกลดน้อยลงตามลำดับ โอกาสในการขยายพื้นที่ดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงแรกของการใช้แผนพัฒนา ซึ่งพื้นที่ป่ายังอุดมสมบูรณ์อยู่มาก และลดลงในช่วงต่อ ๆ มาเมื่อพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์เริ่มหมดสิ้นไป

ในขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการผลิตในสาขาอกรการเกษตร ซึ่งสาขาที่สำคัญที่สุดคือสาขาอุตสาหกรรมนี้ ปรากฏว่าอัตราการเจริญเติบโตของการผลิตสาขาอุตสาหกรรมมีการขยายตัวเกินร้อยละ 10.0 มาตลอด ยกเว้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 ซึ่งมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 8.1 และ 5.6 ตามลำดับ โดยมูลค่าผลผลิตสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มจาก 9,421 ล้านบาทในปี 2504 เป็น 156,043 ล้านบาทในปี 2533 ซึ่งมากกว่ามูลค่าผลผลิตการเกษตรประมาณเกือบหนึ่งเท่าในปีดังกล่าว ซึ่งผลจากความแตกต่างในด้านอัตราการขยายตัวของผลผลิตระหว่างสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมทำให้โครงสร้างการผลิตของประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยสัดส่วนของผลผลิตภาคเกษตรลดความสำคัญลงจากร้อยละ 33.3 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 14.36 ในปี 2533 ในขณะที่ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.1 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ ในปี 2504 เป็น ร้อยละ 24.71 ในปี 2533 (ตารางที่ 2.1)

2. บทบาทด้านการจ้างงาน

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาช้านาน ทำให้บทบาทของภาคเกษตรในด้านของการเป็นแหล่งอาชีพของประชากรมีความสำคัญเด่นชัดกว่าบทบาทด้านอื่น ๆ จากการสำรวจสำมะโนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2503 พบว่า ในปีดังกล่าวมีผู้ประกอบอาชีพการเกษตรกว่าร้อยละ 82.0 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้นในประเทศขณะนั้นซึ่งมีจำนวน 13.8 ล้านคน สำหรับอาชีพนอกการเกษตรปรากฏว่ามีผู้มีงานทำเป็นส่วนน้อย และอยู่ในสาขาพาณิชยกรรมและบริการมากที่สุด ส่วนทางด้านสาขาอุตสาหกรรมมีผู้ทำงานมากเป็นอันดับ 4 โดยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.0 ของผู้มีงานทำทั้งหมดเท่านั้น อย่างไรก็ตามผลการสำรวจในปี 2534 ปรากฏว่าอาชีพการเกษตรยังคงมีผู้ประกอบอาชีพมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนความสำคัญปรากฏว่าได้ลดลงจากร้อยละ 82.0 ในปี 2503 เหลือเพียงร้อยละ 51.5 ในปี 2534 ในขณะที่สาขาพาณิชยกรรมและบริการสามารถจ้างงานเพิ่มขึ้นได้มาก

โดยที่สาขาอุตสาหกรรมมีการจ้างงานมากเป็นลำดับที่ 2 โดยมีสัดส่วนการจ้างงานร้อยละ 14.1 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้น หรือเท่ากับมีผู้ทำงานอยู่ในสาขาอุตสาหกรรมนี้ประมาณ 3.9 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2503 กว่า 3 ล้านคน คิดเป็นการเพิ่มเฉลี่ยประมาณปีละ 74,074 คน อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับการเพิ่มขึ้นของแรงงานในสาขาเกษตร ซึ่งเพิ่มขึ้น 238,888 คนต่อปีแล้ว จะเห็นได้ว่าการดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นของภาคเกษตรในแต่ละปียังคงมากกว่าภาคอุตสาหกรรมถึง 3 เท่า ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ช่องว่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของแรงงานในภาคเกษตรกับรายได้เฉลี่ยของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมยิ่งทวีความแตกต่างมากยิ่งขึ้นทุกปี ๆ (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างการผลิต และอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย คิดตามราคาปี 2515 (หน่วย : ร้อยละ)

	ภาคเกษตร	อัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปี	ภาคอุตสาหกรรม	อัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปี	อื่น ๆ	รวม
2503	33.8		11.7		54.5	100.0
แผนฯ 1	32.1	7.6	15.8	11.8	54.6	100.0
แผนฯ 2	27.5	4.2	15.8	10.4	56.7	100.0
แผนฯ 3	24.9	4.2	19.7	11.3	55.4	100.0
แผนฯ 4	21.5	4.0	21.8	8.1	56.7	100.0
แผนฯ 5	19.7	3.9	21.3	5.6	59.0	100.0
แผนฯ 6	16.8	5.4	22.9	14.9	60.3	100.0
2533	14.4	-1.8	24.7	13.7	60.9	100.0

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคืออัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปี

ที่มา : กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ตารางที่ 2.2 จำนวนผู้ปฏิบัติงานในสาขาต่าง ๆ

หน่วย : ล้านคน

	เกษตร	อุตสาหกรรม	พาณิชยกรรม	บริการ	อื่น ๆ	รวม
2503	11.33 (82.2)	0.41 (3.0)	0.78 (5.7)	0.65 (4.7)	0.59 (4.3)	13.77 (100.0)
2513	13.20 (79.3)	0.68 (4.1)	0.87 (5.2)	1.18 (7.1)	0.71 (4.3)	16.7 (100.0)
2518	13.27 (72.9)	1.36 (7.5)	1.38 (7.6)	1.52 (8.4)	0.66 (3.6)	18.18 (100.0)
2522	15.02 (70.7)	1.72 (8.1)	1.74 (8.2)	1.81 (8.5)	0.93 (4.4)	21.23 (100.0)
2528	17.67 (68.3)	2.06 (7.9)	2.37 (9.2)	2.43 (9.4)	1.32 (5.1)	25.85 (100.0)
2530	17.54 (66.5)	2.41 (9.0)	2.95 (11.0)	2.90 (10.8)	0.93 (3.5)	26.73 (100.0)
2534	13.99 (51.3)	3.85 (14.1)	3.51 (12.8)	3.28 (12.0)	2.68 (9.8)	27.31 (100.0)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคือสัดส่วนร้อยละ

ที่มา : ปี 2503 สำมะโนประชากรและการเคหะ ปี 2503, สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ปี 2513, 2518, 2522 รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 2)
ก.ค. - ก.ย., สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ปี 2528, 2530 รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 3)
สิงหาคม, สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ปี 2534 รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1)
กุมภาพันธ์, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3. บทบาทในด้านรายได้

จากการคำนวณหารายได้ต่อหัวของประชากรในภาคเกษตรเทียบกับประชากรนอกภาคเกษตรระหว่างปี 2504 - 2533 โดยอาศัยข้อมูลผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้นในราคาประจำปี (GDP at Current Price) และจำนวนประชากร ปรากฏว่าในปี 2504 ประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวคนละ 1,156 บาท ในขณะที่ประชากรนอกภาคเกษตรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวคนละ 5,029 บาท ซึ่งพบว่า รายได้ต่อหัวของประชากรทั้งสองภาคห่างกันประมาณ 4.4 เท่า สำหรับในปี 2533 ปรากฏว่า รายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 7,260 บาท หรือเพิ่มจากปี 2504 ประมาณ 6.3 เท่า ในขณะที่รายได้ต่อหัวของประชากรนอกภาคเกษตรก็เพิ่มขึ้นเป็น 86,836 บาท หรือเพิ่มจากปี 2504 ถึง 17.3 เท่า แสดงให้เห็นว่าในระยะเวลาดังกล่าวรายได้ต่อหัวของประชากรนอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่ารายได้ต่อหัวของประชากรในภาคการเกษตร และส่งผลให้รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคการเกษตรในปี 2533 ห่างกันประมาณ 12 เท่า

ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่มีผลต่อรายได้ของประชากรในภาคเกษตร ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในระดับราคาสินค้าเกษตร ซึ่งสามารถสังเกตได้จากอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชากรในภาคเกษตรในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (2504 - 2533) มีอัตราที่ไม่คงที่ ตามผลของระดับราคาสินค้าหลักในภาคเกษตร โดยจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2513 - 2521 ราคาสินค้าเกษตรหลัก ๆ เพิ่มขึ้นโดยตลอด รายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 14.6 ต่อปี เปรียบเทียบกับในช่วงปี 2525 - 2529 ที่ระดับราคาสินค้าเกษตรหลัก ๆ มีแนวโน้มตกต่ำ ปรากฏว่า รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคเกษตรมีการขยายตัวเพียงร้อยละ 4.8 ต่อปี เท่านั้น ส่วนในช่วงปี 2530 - 2531 ซึ่งระดับราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นอีก ก็ส่งผลให้รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 17.5 ต่อปี

นอกจากการพิจารณาข้อมูลรายได้ของประชากรในภาคเกษตรและประชากรนอกภาคเกษตรโดยส่วนรวมแล้ว การศึกษาข้อมูลรายได้ประชากรเกษตรเป็นรายภาค ปรากฏว่า รายได้ประชากรเกษตรในแต่ละภาคมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือในปี 2531 รายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุด และมีจำนวนประชากรเกษตรอาศัยอยู่มากที่สุดมีระดับรายได้ต่อหัวต่ำกว่ารายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรโดยเฉลี่ยของประเทศถึง 2 เท่า (ตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรระหว่างปี 2504 - 2533

ปี	ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ล้านบาท)		จำนวนประชากร (ล้านคน)		รายได้ต่อหัวประชากร (บาท/คน/ปี)	
	ภาค	นอกภาค	ภาค	นอกภาค	ภาค	นอกภาค
	เกษตร	เกษตร	เกษตร	เกษตร	เกษตร	เกษตร
2504	23,111	35,859	19.99	7.13	1,156	5,029
2510	35,143	75,081	21.90	11.09	1,605	6,770
2515	43,130	126,946	28.46	9.83	1,516	12,914
2520	99,970	303,559	30.19	13.68	3,311	22,190
2525	156,839	663,163	32.86	17.14	4,773	38,691
2530	205,592	1,047,555	34.62	19.81	5,939	52,880
2533	258,904	1,792,304	35.66	20.64	7,260	86,836

ที่มา : การเกษตรของประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 2.4 โครงสร้างการส่งออกรวมของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2506 - 2533

หน่วย : ร้อยละ

ปี	เกษตรและ		ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม	อื่น ๆ	รวมส่งออก ทั้งหมด	มูลค่าการ ส่งออกรวม
	เกษตร	เหมืองแร่				
	ผลิตภัณฑ์ เกษตร	ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม				
2506	83.7	8.1	5.5	2.7	100.0	9,345
2510	77.0	12.7	5.0	5.3	100.0	12,977
2514	67.0	13.7	10.0	9.3	100.0	17,281
2519	57.9	6.7	26.0	9.4	100.0	60,797
2524	49.4	6.5	35.5	8.6	100.0	153,001
2527	47.4	3.8	41.6	7.3	100.0	172,520
2531	30.3	1.5	60.3	7.9	100.0	399,230
2533	22.2	1.2	71.1	5.5	100.0	589,813

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมเศรษฐกิจพาณิชย์

4. บทบาทในด้านการส่งออก

ในด้านการส่งออก สินค้าเกษตรนับว่ามีบทบาทที่สำคัญในการเป็นแหล่งรายได้จากการส่งออกมาเป็นเวลานาน โดยสินค้าหลักที่ประเทศส่งออกในตอนแรกได้แก่ ข้าว และ ไม้สัก ในปี 2502 ปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรมีมูลค่า 6,595 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83.0 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศในขณะนั้น ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรากฏว่าทั้งมูลค่าและประเภทการส่งออกสินค้าเกษตรได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจากที่เคยส่งออกเฉพาะพืชหลัก ๆ ได้ขยายไปสู่สินค้าประเภทประมง และปศุสัตว์ ผลดังกล่าวทำให้มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรในปี 2533 มีมูลค่า 130,938 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นจากปี 2506 ถึงประมาณ 17 เท่า ถึงแม้ว่าสินค้าเกษตรจะสามารถเพิ่มมูลค่าการส่งออกอย่างมากมาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันสินค้าอุตสาหกรรมก็ได้มีการขยายประเภทและมูลค่าการส่งออกอย่างรวดเร็ว และมีอัตราการเพิ่มที่สูงกว่าในภาคเกษตรเสียอีก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 2.4 พบว่า ในปี 2510 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.0 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศ ซึ่งต่ำกว่ามูลค่าการส่งออกของภาคเกษตรในปีเดียวกันซึ่งมีสัดส่วนการส่งออกร้อยละ 77.0 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศ แต่ในปี 2533 ปรากฏว่าสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรเหลือเพียงร้อยละ 22.2 ของการส่งออกทั้งหมดเท่านั้น ในขณะที่สัดส่วนมูลค่าการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 71.1 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศ (ตารางที่ 2.4)

5. บทบาทในด้านการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ

ในด้านบทบาทที่มีต่อรายได้ของรัฐ ในช่วงก่อนปี 2510 ภาษีที่เก็บจากภาคเกษตร ได้แก่ ภาษีที่ดิน และภาษีการส่งออกสินค้าเกษตร ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของรัฐในขณะนั้น โดยเฉพาะภาษีส่งออกสินค้าเกษตรหลัก ซึ่งได้แก่ ข้าว และ ยางพารา โดยรายได้จากภาษีส่งออกข้าว ได้แก่ ภาษีส่งออกและค่าพรีเมียมข้าว คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 25.0 ของรายได้ของรัฐในระหว่างปี 2482 - 2496 และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.5 - 13.6 ในระหว่างปี 2504 - 2510 หลังจากนั้นเป็นต้นมาความสำคัญของภาษีส่งออกข้าวที่มีต่อรายได้ของรัฐได้ลดลงตามลำดับ เมื่อรัฐสามารถหาแหล่งรายได้จากแหล่งอื่นได้มากขึ้น เช่น ในปีงบประมาณ 2514 รายได้จากภาษีส่งออกข้าวซึ่งรวมค่าพรีเมียมข้าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.0 ของงบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ยกเลิกการเก็บค่าพรีเมียมข้าวไปในต้นปี 2529 เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกลดต่ำลงมาก

โครงสร้างของภาคเกษตรไทย

นับตั้งแต่ได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี 2504 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภายในของภาคเกษตรของประเทศในหลาย ๆ ด้าน เป็นอย่างมาก ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. ลักษณะครัวเรือนเกษตร

จากข้อมูลในตารางที่ 2.5 ซึ่งแสดงถึงจำนวนครัวเรือนเกษตรในปี 2506, 2521, 2526, 2531 และ 2534 ได้แสดงให้เห็นถึงภาพโดยกว้าง ๆ เกี่ยวกับลักษณะของครัวเรือนเกษตรและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าว โดยในปี 2506 ประเทศไทยมีจำนวนครัวเรือนเกษตรทั้งสิ้น 3.2 ล้านครอบครัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คือ ร้อยละ 37.9 รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ (ตารางที่ 2.5) ในช่วงระหว่างปี 2506 - 2534 ครัวเรือนเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี โดยครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการขยายตัวสูงกว่าภาคอื่น ๆ คือ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.1 ต่อปี ซึ่งการที่ครัวเรือนเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเพิ่มที่รวดเร็วเช่นนี้ทำให้จำนวนครัวเรือนเกษตรในภาคนี้ในปี 2534 มีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของครัวเรือนเกษตรของทั้งประเทศ และเมื่อปรากฏว่าอัตราการขยายตัวของผลผลิตการเกษตรในภาคนี้มีน้อย จึงส่งผลให้ประชากรเกษตรในภาคนี้มีระดับรายได้ต่อหัวต่ำกว่าภาคอื่น ๆ

ตารางที่ 2.5 จำนวนครัวเรือนเกษตร

หน่วย : ล้านครอบครัว

	2506	2521	2526	2531	2534
ทั่วประเทศ	3.214	4.378	4.713	5.040	5.131
ภาคเหนือ	0.777	1.147	1.254	1.304	1.282
ภาคกลาง	0.723	0.869	0.880	0.927	0.898
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.220	1.755	1.944	2.116	2.184
ภาคใต้	0.493	0.607	0.635	0.693	0.767

ที่มา : ปี 2506 สำนักทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ปี 2521, 2526, 2531, 2534 สถิติการเกษตรของประเทศไทย ศูนย์สถิติการเกษตร

2. เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร

ในด้านเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร จากข้อมูลของสำนักงานสถิติการเกษตรได้แสดงให้เห็นว่า เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยระหว่างปี 2502 - 2534 เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 2.4 ล้านไร่ ทำให้จำนวนเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรขยายไปจาก 60.8 ล้านไร่ ในปี 2502 เป็น 133.1 ล้านไร่ในปี 2534 โดยเนื้อที่ถือครองเพื่อการทำนาเพิ่มขึ้น 31 ล้านไร่ และเนื้อที่ถือครองเพื่อการปลูกพืชไร่เพิ่มขึ้น 28 ล้านไร่ภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรที่เหลือ ได้แก่ เนื้อที่ปลูกไม้ผลไม้ยืนต้น พืชผักและอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ได้มาจากการสูญเสียพื้นที่ป่าธรรมชาติของประเทศ โดยปรากฏว่าระหว่างปี 2504 - 2531 พื้นที่ป่าธรรมชาติของประเทศลดลงไปถึง 84.5 ล้านไร่ (ตารางที่ 2.6)

3. ขนาดการถือครองเฉลี่ยต่อครอบครัว

จากข้อมูลขนาดการถือครองเฉลี่ยต่อครอบครัวของสำนักงานสถิติการเกษตรพบว่า ในระหว่างปี 2506 - 2534 ครัวเรือนเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงในขนาดการถือครองทางการเกษตรค่อนข้างน้อย ทั้งนี้เพราะเมื่อปี 2506 เกษตรกรไทยมีที่ดินถือครองเฉลี่ยครอบครัวละ 21.7 ไร่ ในขณะที่ปี 2534 พบว่าเกษตรกรมีขนาดการถือครองที่ดินเฉลี่ยครอบครัวละ 25.9 ไร่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การขยายตัวของจำนวนครัวเรือนเกษตรและเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศมีอัตราที่ใกล้เคียงกัน โดยเกษตรกรในภาคกลางมีขนาดการถือครองที่ดินเฉลี่ยสูงที่สุดคือ 31.9 ไร่ รองลงมาได้แก่ เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีขนาดการถือครองเฉลี่ย 26.4 ไร่ ภาคเหนือ 22.9 ไร่ และภาคใต้ 22.6 ไร่ ตามลำดับ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ภาคกลางมีขนาดการถือครองสูงกว่าภาคอื่น ๆ ก็คือจำนวนครัวเรือนเกษตรในภาคนี้มีอัตราการเพิ่มที่ต่ำกว่าในภาคอื่น ๆ ในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งก็อาจจะเป็นผลมาจากการที่สาขานอกการเกษตรในภาคกลางมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงกว่าสาขานอกการเกษตรในภาคอื่น ๆ (ตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.6 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร (หน่วย : ล้านไร่)

รายภาค	เนื้อที่ถือครอง					ป่าธรรมชาติ ¹				
	2506	2521 ²	2526 ²	2531 ²	2534 ²	2506	2521	2526	2531	2534
ทั่วประเทศ	69.6	116.4	124.2	131.8	133.1	169.9	109.5	96.3	89.9	85.4
กลาง	19.4	29.3	28.7	29.3	28.6	30.3	19.6	16.3	15.7	15.2
ตะวันออกเฉียงเหนือ	26.4	49.3	53.3	56.3	57.7	43.8	19.5	15.8	14.8	13.6
เหนือ	12.5	24.4	27.9	29.8	29.4	72.4	59.3	54.1	50.3	48.2
ภาคใต้	11.3	13.4	14.4	16.3	17.3	23.3	11.0	10.1	9.1	8.4

ที่มา : 1/ สัมมะโนเกษตร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2/ สถิติการเกษตรประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 2.7 ขนาดถือครองเฉลี่ยต่อครอบครัว (หน่วย : ไร่)

	2506	2521	2526	2531	2534
ทั่วประเทศ	21.7	26.6	26.4	26.1	25.9
ภาคกลาง	26.8	33.7	32.6	31.6	31.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21.6	28.1	27.4	26.6	26.4
ภาคเหนือ	16.1	21.3	22.3	22.9	22.9
ภาคใต้	23.0	22.2	22.6	23.6	22.6

ที่มา : ปี 2506 สัมมะโนเกษตร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ปี 2521, 2526, 2531, 2534 สถิติการเกษตรของประเทศไทย ศูนย์สถิติการเกษตร

4. โครงสร้างการผลิตของภาคเกษตร

จากการขยายตัวของจำนวนเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ได้มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในประเภทการผลิตสินค้าเกษตรของประเทศ ซึ่งลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีดังนี้

ก. สาขาพืชผล

ถ้าหากเราพิจารณาจากข้อมูลผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้น (GDP) ก็จะได้เห็นว่า การผลิตในสาขาพืชผลยังคงมีความสำคัญสูงสุดในการผลิตภาคการเกษตร โดยมีสัดส่วนในการผลิตของภาคการเกษตรเกินร้อยละ 60 มาโดยตลอด อย่างไรก็ตามถ้าหากพิจารณาจากโครงสร้างการผลิตของสาขานี้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการผลิตในสาขานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยที่ในช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาประเทศ การผลิตในสาขาพืชผลมีเพียงข้าวเป็นพืชหลักประเภทเดียว และมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บริโภคในครัวเรือนเป็นสำคัญ ส่วนการผลิตพืชประเภทอื่น ๆ เช่น ยางพารา นั้น มีไม่มากนัก ต่อมาในระยะเริ่มแรกของการใช้แผนพัฒนาประเทศ ปรากฏว่าแนวทางการพัฒนาในช่วงนั้นได้มุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการสร้างถนนเป็นจำนวนมากไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศซึ่งต้องตัดผ่านพื้นที่ป่าจำนวนมาก จึงเป็นการอำนวยความสะดวกให้มีการอพยพไปจับจองพื้นที่ป่าไม้ซึ่งยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่มากในขณะนั้นเพื่อทำการเกษตร และเนื่องจากพื้นที่ป่าที่บุกเบิกส่วนใหญ่เป็นที่ดอนไม่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว จึงทำให้พืชไร่ เช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง และยาสูบ เริ่มมีความสำคัญในประเภทการผลิตการเกษตรของประเทศ อย่างไรก็ตามเมื่อราคาพืชไร่หลัก ๆ มีแนวโน้มตกต่ำอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี 2524 ก็ได้มีแรงผลักดันให้เกษตรกรกระจายการผลิตไปยังพืชเศรษฐกิจใหม่ที่มีผลตอบแทนด้านราคาดีกว่า เช่น พืชผัก ผลไม้ และถั่วต่าง ๆ ความสำคัญของผลผลิตข้าวในปี 2531 จึงเหลือเพียงร้อยละ 30.0 ของผลผลิตสาขาพืชผล เทียบกับที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ 47.0 ในปี 2513 และเมื่อรวมการผลิตพืชไร่หลัก ๆ เข้าด้วยแล้ว พบว่า สัดส่วนความสำคัญของข้าวและพืชไร่หลักในปี 2531 มีมูลค่าประมาณร้อยละ 49.0 ของการผลิตสาขาพืชผล ขณะที่อีกกว่าร้อยละ 50.0 มาจากการผลิตพืชเศรษฐกิจประเภทใหม่ ๆ



ตารางที่ 2.8 โครงสร้างการผลิตภาคเกษตร คิดตามราคาปี 2515

หน่วย : ร้อยละ

	2503	แผนฯ 1	แผนฯ 2	แผนฯ 3	แผนฯ 4	แผนฯ 5	แผนฯ 6
สาขาเกษตร	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- พืชผล	67.4	66.9	63.6	63.8	63.7	64.9	61.9
- ปศุสัตว์	12.1	8.7	10.2	10.0	11.6	12.2	14.6
- ประมง	2.1	5.9	6.9	6.8	6.0	5.6	5.3
- ป่าไม้	7.7	7.2	6.9	5.6	4.2	3.0	2.3
- บริการ	3.2	2.8	3.3	3.6	3.7	3.0	2.9
- การแปรรูปสินค้าเกษตรอย่างง่าย	7.4	8.1	9.1	9.2	10.2	11.2	13.4

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. สาขาการผลิตอื่นๆ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการผลิตการเกษตรทั้งหมดปรากฏว่า สาขาที่มีการขยายการผลิตอย่างเป็นที่น่าสังเกต ได้แก่ สาขาปศุสัตว์และประมง ในขณะที่สาขาป่าไม้ลดความสำคัญลงตามลำดับ สาขาปศุสัตว์มีมูลค่าการผลิตเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัวในช่วงระหว่างปี 2513 - 2530 โดยเป็นผลมาจากการเพิ่มผลผลิตสัตว์ปีก สุกร และโค ส่วนสาขาประมงมูลค่าการผลิตเพิ่ม 1.3 เท่าตัว โดยเฉพาะประมงทะเล ซึ่งมีการขยายตัวอย่างมาก การขยายตัวในการผลิตสาขาปศุสัตว์และประมงส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายตัวของส่งออก ไม่ว่าจะเป็น ไก่สดแช่แข็ง กุ้งกุลาดำ หรือปลาทะเล

5. การส่งออกสินค้าเกษตร

การเปลี่ยนแปลงในประเภทและปริมาณการผลิตตามที่ได้กล่าวมาแล้วส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศ กล่าวคือ การส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งด้านประเภทสินค้าและมูลค่าการส่งออก โดยในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 สินค้าเกษตรส่งออกส่วนใหญ่มาจากสินค้าหลัก ๆ เพียง 4 ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพด ยางพารา และไม้สัก ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ประเภทสินค้าเกษตรส่งออกเพิ่มจาก 4 ชนิด เป็น 10 ชนิด สินค้าที่เพิ่มมาใหม่ ได้แก่ มันสำปะหลัง ถั่วต่าง ๆ พืชน้ำมัน ปอ น้ำตาล และยาสูบ สินค้าส่งออก 10 ชนิดนี้มีมูลค่าการส่งออกคิด

เป็นสัดส่วนร้อยละ 90.0 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรทั้งสิ้นในขณะนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลการส่งออกสินค้าเกษตรในปี 2533 ปรากฏว่า สัดส่วนการส่งออกของสินค้าเกษตรหลัก 10 ชนิด เหลือเพียงร้อยละ 50 และปรากฏว่าประเทศไทยมีสินค้าเกษตรส่งออกมากกว่า 400 ชนิด โดยสินค้าหมวดประมงและหมวดปศุสัตว์เป็นหมวดที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในการส่งออก

6. ประสิทธิภาพการผลิต

จากข้อมูลผลผลิตต่อไร่ของพืชหลักที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอ ที่มีแนวโน้มคงที่หรือแม้แต่ลดลงในบางพืช ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในด้านความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรของประเทศ ซึ่งสาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งก็คือการขาดโอกาสที่จะปรับปรุงระบบการเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรจากการศึกษาสภาพชนบทไทยในปี 2522 พบว่า พื้นที่ทำการเกษตรของประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือส่วนที่มีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา เช่น พื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทาน ซึ่งจะช่วยให้มีโอกาสได้ใช้วิชาการเกษตรแผนใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของพืชหลัก และมีโอกาสใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืชครั้งที่ 2 ซึ่งเรียกพื้นที่ส่วนนี้ว่า เขตเกษตรก้าวหน้า ซึ่งมีอยู่เพียงประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นของประเทศ (ข้อมูลในปี 2522) ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งซึ่งมีพื้นที่กว่า 1 ใน 3 ของพื้นที่ทำการเกษตรของประเทศอยู่ในเขตที่ล้าหลัง ซึ่งการเพาะปลูกในเขตนี้ยังคงต้องพึ่งพาน้ำฝนเพียงอย่างเดียว ซึ่งส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ

7. สรุป

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในช่วงระยะเวลา 27 ปีที่ผ่านมาของการพัฒนาประเทศ แม้ภาคเกษตรจะขยายเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ซึ่งทำให้มีการเพิ่มผลผลิต และเพิ่มมูลค่าการส่งออกขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาทางด้านประสิทธิภาพการผลิตและความผันผวนในระดับราคาสินค้าเกษตรทำให้ผลผลิตและรายได้จากการเกษตรที่เพิ่มขึ้นเป็นไปในอัตราที่ช้ากว่าภาคนอกเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีการเจริญเติบโตเร็วกว่ามาก จากผลดังกล่าวทำให้บทบาทของภาคเกษตรในด้านการผลิต การส่งออก และการเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐได้ลดลงตามลำดับ โดยภาคอุตสาหกรรมได้ก้าวเข้ามามีความสำคัญแทนที่ อย่างไรก็ตาม บทบาทของภาคเกษตรที่ยังคงความสำคัญอยู่ในขณะนี้ ได้แก่ การจ้างงาน และการเป็นแหล่งรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งจากบทบาทที่มีความสำคัญทั้ง 2 ประการนี้ ทำให้ภาคเกษตรยังคงมีความสำคัญอย่างมากในระบบเศรษฐกิจของไทยในฐานะที่เป็นภาคที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

ปัจจัยการผลิตที่สำคัญในภาคเกษตร

จากการขยายตัวของผลผลิตการเกษตรที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านปริมาณการผลิตและประเภทของการผลิต ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกด้วยการบุกเบิกพื้นที่ป่าของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.1 นั้น โดยในขณะที่พื้นที่ทำการเกษตรของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงนั้น พื้นที่ป่าไม้ของประเทศก็ได้ลดลงอย่างรวดเร็วเช่นกัน และนอกจากทรัพยากรป่าไม้ที่เอื้ออำนวยประโยชน์ในด้านการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกให้กับเกษตรกรแล้ว ทรัพยากรอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งน้ำก็ได้มีบทบาทสำคัญในการเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรมาโดยตลอดเช่นกัน ซึ่งผลจากการที่เกษตรกรได้นำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตการเกษตรในอัตราสูงติดต่อกันมาเป็นเวลานาน และใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ไม่เหมาะสมก็ได้ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน และแหล่งน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์มีสภาพเสื่อมโทรมหรือสิ้นสภาพไปอย่างมาก การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทั้ง 3 ประเภทนั้น ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตรและสภาพความสมดุลทางธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังคงกลายเป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาในสาขาอื่น ๆ ด้วย

1. ทรัพยากรแหล่งน้ำ

ทรัพยากรแหล่งน้ำเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะการทำนาซึ่งต้องอาศัยน้ำในการเพาะปลูกเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติของประเทศมีจำกัด ดังนั้นในเขตที่อยู่ห่างไกลแหล่งน้ำจึงต้องอาศัยน้ำฝนในฤดูฝนเพียงอย่างเดียว ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่แน่นอนแล้วแต่ปริมาณฝนที่ตก การพัฒนาแหล่งน้ำจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกษตรกรมีโอกาสได้รับน้ำในการเพาะปลูกอย่างสม่ำเสมอ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาแหล่งน้ำจึงเป็นนโยบายที่สำคัญในการพัฒนาการเกษตรของประเทศ

ก. ความเป็นมา

การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของประเทศไทยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2493 โดยรัฐบาลได้ตัดสินใจกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อสร้างโครงการเจ้าพระยาใหญ่ ซึ่งเริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งประกอบด้วยเขื่อนทดน้ำพร้อมระบบส่งน้ำและระบายน้ำ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่จังหวัดชัยนาทจนกระทั่งถึงจังหวัดสมุทรปราการ โครงการนี้สร้างเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2507 และมีผลให้เนื้อที่ปลูกข้าวในเขตชลประทานเพิ่มขึ้นเป็น 10.8 ล้านไร่ นอกจากนี้ก็มีความพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงการชลประทานที่มีอยู่เดิมโดยการสร้างคลองส่งน้ำ จัดทำระบบ

ชลประทานในแปลงนาที่เรียกว่า ชลประทานสมบูรณแบบ โดยวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปลูกข้าวในฤดูฝน และขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวในฤดูแล้ง

หลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบชลประทานมากขึ้น โดยพิจารณาจากยอดงบประมาณด้านชลประทาน ซึ่งในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มียอดเงินงบประมาณด้านชลประทานสูงกว่า 1,000 ล้านบาท และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ยอดเงินเพิ่มสูงขึ้นเป็น 12,000 ล้านบาท¹ ซึ่งผลจากการทุ่มเทงบประมาณดังกล่าวทำให้มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จำนวนมากครอบคลุมลุ่มน้ำสำคัญ 26 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ

สำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515 - 2519) เมื่อแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่จะพัฒนาเป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่เหลือน้อยลง การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กมีทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำผิวดินในรูปการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือฝายกั้นน้ำ ตลอดจนการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินทั้งขนาดใหญ่และบ่อน้ำตื้นในไร่นาของเกษตรกร ซึ่งโครงการทดลองขนาดใหญ่ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ โครงการแหล่งน้ำใต้ดินเพื่อการชลประทานในจังหวัดสุโขทัย ซึ่งปรากฏว่าสามารถส่งน้ำไปให้พื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานได้ถึง 67,052 ไร่

ข. ผลของการพัฒนาระบบชลประทานต่อการผลิตการเกษตร

จากการดำเนินการพัฒนาระบบชลประทานของรัฐทำให้ในปี 2535 ประเทศไทยมีพื้นที่การเกษตรภายใต้เขตชลประทานรวมทั้งสิ้น 27.2 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 20.4 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั่วประเทศ โดยอยู่ในภาคกลางมากที่สุดคือ 13 ล้านไร่ รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ 7.1 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4.4 ล้านไร่ และภาคใต้ 2.7 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 47.8 26.1 16.2 และ 9.9 ของพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศตามลำดับ

พื้นที่ชลประทานทั้งหมดสามารถแบ่งตามระดับการพัฒนาได้ 4 ระดับ² คือ การพัฒนาระดับที่ 1 เป็นพื้นที่ชลประทานที่ได้รับการพัฒนาสมบูรณแบบรวมทั้งมีการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาระดับที่ 2 เป็นพื้นที่ที่มีระบบคันคูน้ำแล้วแต่ไม่มีการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาระดับที่ 3 เป็นพื้นที่ที่มีเฉพาะคลองส่งน้ำ การพัฒนาระดับที่ 4 เป็นพื้นที่ที่ไม่มีคลองส่งน้ำ ในปี 2535

¹ ไสภิน ทองปาน, นโยบายเกษตรไทย, 2536, หน้า 158.

² ไสภิน ทองปาน, นโยบายเกษตรไทย, 2536, หน้า 159.

ประมาณว่าพื้นที่ชลประทานที่มีการพัฒนาระดับที่ 1 มีประมาณ 6 แสนไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 2 ของพื้นที่ชลประทานทั้งประเทศ พื้นที่ชลประทานที่มีการพัฒนาระดับที่ 2 มีประมาณ 7.7 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 39 พื้นที่ชลประทานที่มีการพัฒนาระดับที่ 3 มีประมาณ 10.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ พื้นที่ชลประทานที่มีการพัฒนาระดับที่ 4 มีประมาณ 9 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 33

ผลของการพัฒนาระบบชลประทานที่มีต่อประสิทธิภาพการผลิต ปรากฏว่าพื้นที่การเกษตรที่อยู่ภายใต้ระบบชลประทาน โดยเฉพาะเขตชลประทานที่สมบูรณ์แบบสามารที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของพืชหลักคือ ข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูฝน โดยอาศัยพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงและกรรมวิธีการผลิตสมัยใหม่ รวมทั้งมีโอกาสที่จะใช้ที่ดินในการเพาะปลูกครั้งที่ 2 ด้วยวิธีการผลิตที่ทันสมัยที่มีอยู่ในประเทศ ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในเขตนี้จึงแตกต่างจากผลผลิตข้าวนอกเขตชลประทานอย่างเห็นได้ชัด (ตารางที่ 2.9) นอกจากนี้ผลจากการที่พื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่การเกษตรในเขตชลประทานอยู่ในเขตภาคกลาง จึงส่งผลให้เขตชลประทานในภาคกลางโดยเฉพาะเขตที่ราบลุ่มเจ้าพระยากลายเป็นเขตเกษตรกรรมที่ก้าวหน้าของประเทศ ซึ่งสามารถผลิตข้าวได้เกือบตลอดทั้งปีในปัจจุบัน

ตารางที่ 2.9 การเปรียบเทียบเนื้อที่และผลผลิตข้าวในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน ระหว่างปี พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2535

	เนื้อที่ทำนา (ล้านไร่)			ผลผลิตข้าว (ล้านตัน)		
	ทั้งประเทศ	ในเขต	นอกเขต	ทั้งประเทศ	ในเขต	นอกเขต
2504	38.5	8.9	29.6	8.1	3.6	4.5
2509	46.4	11.0	35.4	11.9	4.5	7.5
2514	50.0	11.7	38.3	14.2	5.0	9.2
2519	52.7	11.9	40.8	16.5	5.3	11.2
2524	59.5	13.3	46.3	16.7	6.3	10.5
2528	59.4	14.8	44.6	17.9	7.4	10.5
2535	60.5	18.9	41.6	19.9	10.4	9.5

ที่มา : ฝ่ายเกษตรชลประทาน กองจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา กรมชลประทาน

ตารางที่ 2.10 เปรียบเทียบผลผลิตข้าวนาปีในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทานระหว่าง
ปี พ.ศ. 2504 - 2531

ปี	หน่วย : กก. / ไร่	
	ในเขตชลประทาน	นอกเขตชลประทาน
2504	413	151
2509	410	212
2514	434	240
2520	457	168
2524	476	226
2525	492	205
2528	499	236
2531	510	316
2535	550	251

ที่มา : ฝ่ายเกษตรชลประทาน กองจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา กรมชลประทาน

ค. การเกษตรนอกเขตชลประทาน

ในขณะที่การเพาะปลูกพืชในเขตชลประทานประสบปัญหาจากข้อจำกัดของโครงการชลประทานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พื้นที่ทำการเกษตรอีกไม่น้อยกว่า 122 ล้านไร่ หรือร้อยละ 82.5 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศ ยังคงทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝนเพียงอย่างเดียวในการเพาะปลูกพืช ปัญหาที่สำคัญที่สุดของการปลูกพืชนอกเขตชลประทานก็คือ สภาพที่ธรรมชาติมีการเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน ทำให้เกิดน้ำท่วมหรือฝนแล้ง ซึ่งเป็นผลเสียต่อผลผลิตทางการเกษตร ภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องนี้การผลิตนอกเขตชลประทานจึงไม่สม่ำเสมอและมีผลผลิตต่ำกว่าพื้นที่ในเขตชลประทานอย่างเห็นได้ชัด การขาดน้ำเพื่อใช้ในการเพาะปลูกเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ และเกษตรกรรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

2. ทรัพยากรที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินเป็นทรัพยากรที่จัดได้ว่าเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่การเกษตรมากที่สุด ซึ่งเป็นประโยชน์ในรูปของการเป็นพื้นที่สำหรับทำการเกษตร ทรัพยากรที่ดินที่นำมาใช้สำหรับการทำการเกษตรนี้ส่วนใหญ่ได้มาจากพื้นที่ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยปรากฏว่าขณะที่พื้นที่

สำหรับการเกษตรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา พื้นที่ป่าไม้ก็ได้ลดจำนวนลงอย่างมากในทุก ๆ ภาคของประเทศเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าทรัพยากรป่าไม้จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยขยายพื้นที่การเกษตร ซึ่งเป็นส่วนช่วยในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกรในชนบทเป็นอย่างมาก แต่การที่ครัวเรือนเกษตรกรจำนวนมากได้ขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในเขตป่าสงวนก็ได้ก่อให้เกิดปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน และการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติ ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพในการผลิตของภาคเกษตรเป็นอย่างมาก

ก. ความเป็นมา

ความเป็นมาของการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรมีความสัมพันธ์อย่างมากกับลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของประชาชน ซึ่งลักษณะของการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 3 ยุคคือ

1. ยุคจับจองที่ดินโดยเสรี
2. ยุคที่ที่ดินเริ่มจำกัด
3. ยุคขาดแคลนที่ดินทำกิน

ยุคจับจองที่ดินทำกินโดยเสรี มีระยะเวลาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลักษณะสำคัญของยุคนี้คือการที่มีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมาก รัฐจึงต้องการให้ราษฎรเข้าไปดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำมาใช้ในการทำการเกษตร แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว จึงไม่มีการออกกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ประชาชน ประชาชนอาจจะเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยเสียภาษีประจำปีให้รัฐ แต่ไม่สามารถซื้อขายที่ดินได้นอกจากจะเป็นการรับทอดโดยมรดก การจัดรูปที่ดินในลักษณะดังกล่าวเป็นมาจนกระทั่งเกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเมื่อประเทศไทยเริ่มทำสัญญาส่งข้าวไปขายต่างประเทศในปี พ.ศ. 2398 ทำให้ความต้องการข้าวเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ปลูกข้าวได้ขยายจาก 5.8 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2398 เป็นประมาณ 9.2 ล้านไร่ ในช่วงปี พ.ศ. 2448 - 2452 และรัฐเริ่มมีการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าว โดยการขุดคลองขึ้นในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยามั่งตะวันออก ทำให้ที่ดินที่เคยให้ผลผลิตต่ำกลายเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ และได้ส่งผลให้ประชาชนต่างต้องการที่จะได้ที่ดินในบริเวณคลองชลประทานดังกล่าว แต่เนื่องจากยังไม่มียระบบจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ดีพอ จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องการเป็นเจ้าของที่ดินขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2444 รัฐจึงได้เริ่มให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดินเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องการถือครองที่ดินของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินจากพระมหากษัตริย์ไปสู่

ประชาชน โดยรัฐได้เริ่มมีการเก็บภาษีที่ดิน และได้ส่งผลให้ที่ดินเริ่มมีราคาซื้อขายกันนับแต่นั้น เป็นต้นมา

ยุคที่ดินเริ่มมีจำกัด ยุคนี้เริ่มขึ้นเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นและได้ทำการบุกเบิกพื้นที่ป่าไม้ซึ่งทำให้พื้นที่ทำการเกษตรขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อให้มีการสงวนที่ดินบางส่วนไว้เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยสาระสำคัญของกฎหมายเหล่านี้ก็เพื่อกำหนดให้พื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามาจับจองได้ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้กำหนดขอบเขตของพื้นที่สาธารณประโยชน์ไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ที่ดินที่เป็นของรัฐซึ่งได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นพื้นที่ที่ไม่อนุญาตให้ประชาชนผู้ใดเป็นเจ้าของ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการขยายตัวของประชากรในชนบทซึ่งมีอัตราที่สูงในช่วงดังกล่าวทำให้ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมีมากขึ้น และที่ดินที่รัฐอนุญาตให้ประชาชนสามารถจับจองได้มีไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกเข้าไปในเขตที่ดินที่รัฐสงวนไว้ ซึ่งรัฐก็ได้พยายามแก้ปัญหาทั้งโดยการจัดสรรที่ดินของรัฐบางส่วนให้แก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การออกเอกสารที่เรียกว่า สิทธิทำกิน การกันพื้นที่บางส่วนออกจากเขตป่าสงวนเพื่อออกเอกสารสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ เช่น นส.3 ก. หรือ โฉนด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าในยุคนี้ ถึงแม้ว่าจะเริ่มมีข้อจำกัดในเรื่องที่ดินโดยรัฐมีนโยบายที่จะสงวนพื้นที่บางส่วนไว้เป็นป่า แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังมีเจตนาารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ประชาชนใช้ที่ดินในการเพาะปลูกโดยการออกกฎหมายผ่อนผันยกเว้นให้

ยุคขาดแคลนที่ดินทำกิน ในยุคนี้ปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนมีอัตราเพิ่มมากขึ้นมาก ในปี พ.ศ. 2531 พบว่ามีพื้นที่ป่าสงวนถูกบุกรุกถึง 32 ล้านไร่ และมีจำนวนครัวเรือนเกษตรที่ทำกินในที่บุกรุกดังกล่าวกว่า 1 ล้านครอบครัว ทำให้เกิดปัญหาการถือครองพื้นที่ทำการเกษตรที่ผิดกฎหมาย และจากการที่จำนวนประชากรยังคงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในภาคเกษตร ในขณะที่พื้นที่ว่างเปล่าแม้แต่ในเขตป่าสงวนก็เหลือน้อยลง จึงส่งผลให้จำนวนของผู้ไร้ที่ดินทำกินมีเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเหล่านี้ต้องกลายมาเป็นแรงงานรับจ้างทางการเกษตร เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเหล่านี้จัดเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนที่สุด ซึ่งจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2529 แสดงให้เห็นว่าผู้ไร้ที่ดินทำกินต้องรับจ้างทางการเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 7.8 ของครัวเรือนเกษตรทั่วประเทศ โดยภาคกลางมีสัดส่วนครัวเรือนเกษตรรับจ้างมากที่สุด คือ ร้อยละ 10.7 รองลงมาได้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 8.2 ภาคใต้ร้อยละ 7.4 และภาคเหนือร้อยละ 5.3

ข. ผลกระทบในเรื่องของที่ดินที่มีต่อภาคเกษตร

จากการที่ในอดีตรัฐบาลได้มีเจตนารมณ์สนับสนุนให้มีการจับจองที่ดินว่างเปล่าเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ปรากฏว่าได้ส่งผลให้พื้นที่ทำการเกษตรขยายตัวในอัตราสูง และมีสวนสำคัญที่ทำให้ผลผลิตจากภาคเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างมาก และยังได้มีการกระจายประเภทของการผลิตไปอย่างกว้างขวาง ประกอบกับการที่เกษตรกรส่วนใหญ่ในขณะนั้นทำการเกษตรเพื่อยังชีพ (Subsistence agriculture) ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ในอดีตปัญหาเรื่องราคาสินค้าเกษตรตกต่ำไม่ได้เป็นปัญหาที่รุนแรงมากนัก เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ยังสามารถอยู่ได้ แต่เมื่อที่ดินเริ่มจำกัดและการเกษตรเพื่อยังชีพเริ่มเปลี่ยนไปเป็นการเกษตรเพื่อการค้ามากขึ้น ปัญหาเรื่องราคาสินค้าเกษตรจึงได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งได้ส่งผลให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินมีจำนวนมากขึ้นด้วย นอกจากนั้นแล้วปัญหาเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งได้ส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรเริ่มมีการขยายตัวลดลงในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา

ในส่วนของผลกระทบที่มีต่อประสิทธิภาพการผลิตนั้น พบว่าการที่เกษตรกรได้ขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในเขตที่ไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูกมากขึ้น และพื้นที่ทำการเกษตรเดิมไม่ได้มีการบำรุงรักษาอย่างถูกวิธี ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรเป็นอย่างมาก จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับการใช้ที่ดินทำการเกษตรของประเทศไทย พบว่าในปี 2533 เกษตรกรมีการปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมประมาณ 13.5 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 22.0 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศ และมีการปลูกพืชไร่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมอีกประมาณ 14.6 ล้านไร่ ปลูกไม้ยืนต้นบนดินที่ไม่เหมาะสม 1.7 ล้านไร่ และมีการปลูกพืชไร่ในบริเวณที่มีความลาดเทมากกว่า 35 องศา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินประมาณ 3.9 ล้านไร่ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการใช้ที่ดินทำการเกษตรไม่เหมาะสมมากที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ การใช้ที่ดินผิดประเภทเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และเกิดปัญหาในลักษณะต่าง ๆ เช่น การชะล้างพังทลายของดินบนที่สูง และเกิดการแพร่ขยายของพื้นที่ดินเปรี้ยวและดินเค็ม จากการศึกษาของกรมพัฒนาที่ดินแสดงให้เห็นว่าในปี 2524 ที่ดินที่ประสบปัญหาการชะล้างพังทลายของหน้าดินมีเนื้อที่มากกว่า 107.7 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 88.8 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวน 17.8 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 16.7 ของพื้นที่ของภาค และยังมีพื้นที่ที่เกิดปัญหาดินเค็มที่เกิดจากการละลายของหินเกลือจากบริเวณที่สูงอีกประมาณ 19.4 ล้านไร่ ซึ่งพื้นที่ดินเค็มเหล่านี้ให้ผลผลิตข้าวได้เพียง 12 - 15 ถังต่อไร่

ผลอีกประการหนึ่งจากการที่เกษตรกรขยายพื้นที่ทำการเกษตรเข้าไปยังเขตสงวนของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตที่สงวนไว้เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ซึ่งเป็นแหล่งดูดซับน้ำฝนและชะลอความเร็วของน้ำที่ไหลป่า ช่วยป้องกันการพังทลายของดินและการสูญเสียหน้าดิน การทำให้แหล่งต้นน้ำลำธารเสื่อมโทรม ความสมดุลของธรรมชาติสูญเสียไป เกษตรกรจึงมักจะประสบกับภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง และน้ำท่วมบ่อยครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งก็ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ผลผลิตทางการเกษตรของประเทศเป็นอย่างมาก

ปัญหาทางการเกษตรของประเทศไทย

จากรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพของภาคเกษตรไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อนหน้า ทำให้พอจะสรุปปัญหาที่สำคัญ ๆ ของภาคเกษตรไทยได้ดังต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพการผลิต

การผลิตทางการเกษตรของไทยส่วนใหญ่เป็นการผลิตตามแบบดั้งเดิมซึ่งใช้แรงงานคน สัตว์ และอุปกรณ์ง่าย ๆ ขาดการใช้วิทยาการสมัยใหม่และเครื่องจักรกลทันสมัย เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุน และขาดการศึกษา จึงทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรของไทยโดยทั่วไปในปัจจุบันยังคงมีระดับต่ำอยู่มาก ซึ่งสามารถดูได้จากอัตราการเพิ่มผลผลิตต่อไร่จากตารางที่ 2.11 ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีเพียงปาล์มน้ำมันและมะพร้าวเท่านั้นที่มีอัตราการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่เป็นที่น่าพอใจ นอกนั้นไม่ว่าจะเป็นพืชหลักอย่างเช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา และอ้อย ต่างก็มีอัตราการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ไม่ถึงร้อยละ 2 ต่อปี และในพืชบางชนิดก็มีอัตราการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ที่ลดลงเช่น ถั่วเขียว มันสำปะหลัง ข้าวฟ่าง ถั่วลิสง เป็นต้น

ตารางที่ 2.11 อัตราการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ของพืชบางชนิด ปี 2504 - 2529

หน่วย : ร้อยละปี

พืช	อัตราการเพิ่ม					เฉลี่ย
	2504 - 09	2510-14	2515-19	2520-24	2525-29	
ข้าว	-0.52	1.95	-1.10	1.07	2.07	1.04
ข้าวโพด	55.96	-11.99	0.12	-3.06	1.86	0.36
ถั่วเขียว	-3.53	-1.94	-3.91	-1.76	-2.32	-3.16
มันสำปะหลัง	-2.90	0.85	-1.10	-0.35	3.80	-0.81
ข้าวฟ่าง	-	-	15.03	4.20	1.22	-2.71
ถั่วเหลือง	-4.27	12.47	13.87	-7.04	11.74	0.40
ถั่วลิสง	0.61	-1.47	-0.36	-1.36	2.65	-0.38
มะพร้าว	-	-	-	3.46	6.32	4.67
ปาล์มน้ำมัน	-	-	-	1.83	19.15	8.47
อ้อย	-2.51	12.05	-25.48	-1.30	2.90	1.45
ยางพารา	-2.57	-0.16	1.61	2.83	9.04	0.46
ฝ้าย	2.11	-0.60	7.21	0.79	-48.80	2.42
ปอ	-17.21	0.71	0.35	0.29	2.96	-1.09

ที่มา : (โสภณ ทองปาน และคนอื่น ๆ, 2532 : 24)

ตารางที่ 2.12 เปรียบเทียบผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืชไร่ที่สำคัญของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ บางประเทศปี 2534

หน่วย : กก. ต่อไร่

	ข้าว	ข้าวโพด	อ้อย	มันสำปะหลัง
ไทย	361	434	8,288	2,199
สหรัฐอเมริกา	1,007	1,090	12,454	-
ญี่ปุ่น	993	-	-	-
จีน	906	729	10,942	2,299
อินโดนีเซีย	696	341	14,006	1,982
ฟิลิปปินส์	452	208	13,166	1,376
เวียดนาม	494	-	-	1,684
เอเชีย	578	532	9,812	2,096
โลก	565	594	9,700	1,570

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, ศูนย์สถิติการเกษตร

และเมื่อเปรียบเทียบผลผลิตพืชไร่ที่สำคัญ 4 ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพด อ้อย และมันสำปะหลังกับประเทศอื่นๆ บางประเทศ ปรากฏว่าในปี 2534 ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ (รวมข้าวนาปีและนาปรัง) ของประเทศไทยเท่ากับ 361 กก. ต่อไร่ ซึ่งต่ำกว่าสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนามซึ่งเป็นประเทศคู่แข่งในการส่งออกข้าวที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เท่ากับ 1,007 กก. ต่อไร่ 906 กก. ต่อไร่ และ 494 กก. ต่อไร่ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของผลผลิตข้าวต่อไร่ของทวีปเอเชียและของโลก ซึ่งเท่ากับ 578 กก. ต่อไร่ และ 565 กก. ต่อไร่ ตามลำดับอีกด้วย และสำหรับข้าวโพดและอ้อย ไทยก็ยังมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทวีปเอเชียและของโลกเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 2.12)

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของประเทศไทยต่ำกว่าที่ควรจะเป็นนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 ขาดการอนุรักษ์ดิน เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีการเพาะปลูกแบบดั้งเดิม โดยไม่มีการบำรุงรักษาดินให้คงสภาพอุดมสมบูรณ์ไว้ จึงทำให้ดินขาดธาตุอาหารที่เป็นประโยชน์ต่อพืชและเสื่อมคุณภาพลง จึงเป็นสาเหตุทำให้ผลผลิตต่อรือน้อยลงไปด้วย

1.2 ระบบชลประทานยังไม่ดีพอและไม่ทั่วถึง การสร้างระบบชลประทานของไทยส่วนใหญ่เป็นการสร้างเพียงตัวเชื่อมกับคลองสายใหญ่เท่านั้น แต่ไม่ได้สร้างคลองสายย่อยที่จะทำให้น้ำชลประทานไหลเข้าไปยังพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร โดยปล่อยให้เกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการเอง จึงทำให้ระบบชลประทานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของการสร้างเขื่อนส่วนใหญ่เน้นจะเน้นไปในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก ส่วนการเก็บกักน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรมักจะเป็นวัตถุประสงค์อันดับรองลงไป

1.3 การขาดแคลนเงินทุน เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ไม่มีเงินทุนที่เป็นของตนเองเพียงพอที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตได้ เพราะผลผลิตและรายได้ที่ได้รับเกือบทั้งหมดจะถูกใช้ไปในการบริโภคในครัวเรือนเป็นสำคัญ ดังนั้นความสามารถในการออมจึงมีน้อย ต้องอาศัยการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ แต่แหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมีอยู่น้อยและจำกัด ไม่เพียงพอกับความต้องการ เกษตรกรจึงมักจะต้องไปกู้กับพ่อค้า หรือนายทุนเงินกู้ ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง อันเป็นการเพิ่มภาระให้เกษตรกรมากขึ้น ทำให้มีรายได้น้อยลง เงินลงทุนต่ำ และยังผลให้ประสิทธิภาพในการผลิตตกต่ำลงในที่สุด

³ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เศรษฐศาสตร์เกษตร, 2530, หน้า 35 - 37.



1.4 ขาดการใช้เทคนิคการผลิตสมัยใหม่ เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพโดยอาศัยสภาพแวดล้อมและดินฟ้าอากาศ ทั้งนี้เป็นเพราะการใช้เทคนิคการผลิตสมัยใหม่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง เพื่อใช้ในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช รถไถ เป็นต้น แต่เนื่องจากเกษตรกรไม่มีเงินทุนเพียงพอ หรือเงินทุนที่หามาได้นั้นมีอัตราดอกเบี้ยสูง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรไม่กล้าเสี่ยงที่จะลงทุนกับการเปลี่ยนมาใช้ปัจจัยการผลิตที่ทันสมัยเหล่านี้มากนัก

1.5 เกษตรกรขาดที่ดินทำกินที่เป็นของตนเอง ในปัจจุบันเกษตรกรจำนวนมากไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินทำกินที่เป็นของตัวเอง แต่ต้องไปเช่าที่ดินที่ใช้ในการทำการเกษตรจากคนอื่นซึ่งมักจะต้องเสียค่าเช่าค่อนข้างสูง ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการที่จะเปลี่ยนมาใช้เทคนิคการผลิตที่ทันสมัย

1.6 ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ การศึกษา ข้าราชการ การตลาด และการสาธารณสุข เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรไทยอยู่เหมือนกัน ถึงแม้ว่าจะไม่ส่งผลโดยตรงก็ตาม แต่ปัจจัยเหล่านี้ก็มีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยังมีน้อย และขาดการประสานงานที่ดี จึงทำให้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นไปได้ยาก

2. การถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินทำการเกษตร

ขนาดของการถือครองที่ดินของเกษตรกรส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก โดยประมาณว่ากว่าร้อยละ 60 ของจำนวนฟาร์มทั้งหมดของประเทศมีขนาดเล็กกว่า 30 ไร่⁴ โดยขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉลี่ยเท่ากับ 25.9 ไร่ การถือครองที่มีขนาดเล็กเช่นนี้ทำให้เกษตรกรไม่สามารถนำเครื่องจักรที่ทันสมัยมาใช้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขนาดของพื้นที่เล็กเกินไปไม่คุ้มกับการลงทุน นอกจากนั้นแล้วยังพบว่าเกษตรกรบางส่วนยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางซึ่งประมาณว่า ครึ่งหนึ่งของเกษตรกรกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน⁵ ปัญหาอีกประการหนึ่งในเรื่องของการใช้ที่ดิน ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ กล่าวคือ เกษตรกรส่วนใหญ่จะปลูกพืชตามฤดูกาล เช่น การปลูกข้าว เมื่อเก็บเกี่ยวแล้วก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์อีก ปล่อยให้ดินให้ว่างเปล่า ซึ่งปัญหานี้ก็สืบเนื่องมาจากการขาดแคลนน้ำในฤดู

⁴ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, อ้างแล้ว.., หน้า 37.

⁵ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, อ้างแล้ว.., หน้า 38.

แล้งด้วย⁶ ซึ่งปัญหานี้จะมีค่อนข้างมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่ภาคกลาง และภาคเหนือตอนบน ปัญหานี้จะมีน้อยกว่า เนื่องจากมีการชลประทานที่ดี

3. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร

ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญสำหรับภาคเกษตรมีอยู่ 2 ชนิด คือ ที่ดิน กับแหล่งน้ำ ซึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับที่ดินมีอยู่หลายเรื่อง⁷ ได้แก่ [1] การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม เช่น ดินเหมาะกับการปลูกพืชอย่างหนึ่ง แต่นำไปใช้ปลูกพืชอีกอย่างหนึ่ง [2] ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีปัญหา เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว และ [3] การใช้ที่ดินโดยไม่มีการบำรุงรักษา ซึ่งมีผลทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดน้อยลง

ปัญหาเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงจัดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด การที่ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงมาจากหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากการชะล้างพังทลายของดิน เมื่อน้ำดินถูกน้ำพัดพาไปทำให้ดินเสื่อมคุณภาพ การที่จะเพาะปลูกได้ต้องให้น้ำให้มากเพียงพอ และต้องใช้ปุ๋ยมาก

นอกจากปัญหาเรื่องดินแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนน้ำก็จัดเป็นปัญหาที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับน้ำได้เริ่มทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากปริมาณฝนที่ตกน้อยลงในบริเวณอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนที่สำคัญ ๆ ของประเทศ ทำให้การปลูกพืชฤดูแล้งไม่สามารถทำได้เต็มที่ และในบางปีการปลูกข้าวนาปีก็ยังคงถูกจำกัดเช่นกัน

ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ การที่ป่าไม้ของประเทศได้ถูกทำลายลงไปเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาเพื่อนำพื้นที่มาใช้ในการเพาะปลูก ได้ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ ความชุ่มชื้น ดันน้ำลำธาร ความหลากหลายของชีวิตสัตว์ ได้ถูกทำลายลงไปด้วย ซึ่งก็ได้ส่งผลถึงสภาพดินฟ้าอากาศที่แปรปรวน เช่น เกิดความแห้งแล้งอย่างมากในบางปี หรือเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในอีกปีต่อมา เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ได้ผลกระทบจากสภาพดินฟ้าอากาศมากที่สุดก็คือเกษตรกรนั่นเอง

⁶ บุญยืน ชัยสุโรจน์, ระบบเศรษฐกิจไทย, 2533, หน้า 64.

⁷ ไสภิน ทองปาน, อ่างแล้ว... หน้า 126 - 127.

4. ความไม่มีเสถียรภาพของราคาผลผลิตทางการเกษตร

ราคาผลผลิตทางการเกษตรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการผลิตของเกษตรกรเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่าถ้าหากปีใดราคาผลผลิตทางการเกษตรสูง เกษตรกรก็จะมีรายได้สูงขึ้นและมีความต้องการผลิตสินค้าชนิดนั้นมากขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน และตรงกันข้ามถ้าหากว่าปีใดราคาผลผลิตตกต่ำ เกษตรกรก็จะมีรายได้น้อยและอาจจะไม่มีรายได้มากพอที่จะนำมาใช้จ่าย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความยากจน

สาเหตุของความไม่มีเสถียรภาพของราคาผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญนั้นเกิดจากการคาดการณ์ราคาผลผลิตทางการเกษตรที่เกษตรกรได้ตัดสินใจทำการผลิตผิดพลาดไปจากความเป็นจริง ซึ่งปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของราคานี้จะส่งผลให้

4.1 เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างผิดส่วน (Misallocation Resource) ระหว่างภาคการเกษตรและภาคนอกการเกษตร

4.2 เกิดความไม่แน่นอน (Uncertainty) ในด้านการเกษตร ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดสรรทรัพยากรการเกษตรไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เกษตรกรอาจจะปรับระบบการผลิตในการใช้ทรัพยากร แต่อาจจะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตไม่มีประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้ตลาดผลผลิตทางการเกษตรยังขึ้นอยู่กับตลาดโลกด้วย ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะเริ่มสนใจและเข้าใจตลาดสินค้าเกษตรดีขึ้น แต่สินค้าเกษตรก็ต้องแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งการแข่งขันก็เริ่มที่จะมากขึ้นเรื่อย ๆ และส่งผลให้ระดับราคาสินค้าเกษตรในอนาคตมีแนวโน้มที่จะลดลง